



Montpellier – France
28 Juin – 1^{er} Juillet 2010

Innovation et Développement Durable
dans l'Agriculture et l'Agroalimentaire

www.isda2010.net



UN MICROCREDIT POUR ACHETER UNE VACHE : ... ET LE MIRACLE N'AURA PAS LIEU HISTOIRE D'UNE INNOVATION EN INDE DU SUD.

Marc Roesch
UMR Innovation CIRAD
avenue Agropolis
34398 MONTPELLIER Cedex 5
France
marc.roesch@cirad.fr

Abstract : La microfinance est présentée (et notamment par la Banque Mondiale, les ONG et certains gouvernements), comme LA solution de lutte contre la pauvreté. L'article se propose de montrer comment, à partir d'une idée simple, prometteuse, les processus d'appropriation tant au niveau des familles rurales que des organisations chargés de la mettre en œuvre sont d'une grande complexité. Cette complexité empêche non seulement de prévoir les effets de cette innovation sur les populations, mais en plus elle empêche la mise en place *ex ante* de règles, de contrôles ou tout autre forme de suivi des effets vraiment fiables. Ce n'est qu'avec modestie et en *ex post* que la recherche peut identifier, tester et proposer des mesures d'accompagnement, voire de correction des effets inattendus des innovations mises en place. Le programme de financement de vaches laitières par la microfinance en Inde du Sud (SGSY) illustre cette analyse. Nous présenterons la théorie de ce programme, les résultats attendus, comment cette opération présentait toutes les garanties d'un programme économiquement viable et socialement bien pensé. Ensuite nous montrerons comment les familles se réapproprient les crédits « vaches » soit en « détournant » les fonds soit en changeant la façon de gérer les « vaches achetées ». D'autre part les autres acteurs dans l'environnement immédiat des familles rurales viennent se greffer sur le processus et en altère le fonctionnement (ONG, banques). Nous concluons sur les limites d'une innovation développée trop vite auprès d'un très grand nombre de familles sans réel suivi, accompagnement et évaluation.

Mots clés : Inde, Microfinance, Microcrédit, élevage laitier, ONG, impact, développement, évaluation

Abstract : Microfinance is presented by a large majority of the organizations in charge of development, World Bank, NGOs and Governments, as the solution in the fight against poverty. This article intends to show how a simple, exiting idea, turn into an extremely complex system, complex for the organizations in charge of the implementation but also for the rural families supposed to benefit from it. This complexity precludes not only from anticipate the effects of this innovation on populations, but it prevents from setting *ex-ante* rules, controls or any other form of truly reliable effects monitoring. It is only with modesty and *ex post* that research can identify, test and propose services, or even correction of unexpected effects of implemented innovations. The Indian Government program SGSY is a good example. The article present first the theory of this program, the results expected, and how this operation had all guarantees of an economically viable and socially acceptable program. Then we show, based on empirical data base, how families manage the "cows" credits, either by "diverting" it ("fungibility credits"), or by changing the way they handle 'bought cows'. We will show how other actors in the immediate environment of rural families interfere a, modify the process (NGOs, banks). We will conclude on the limits of an innovation developed too quickly with a very large number of families without real follow-up, support and evaluation.

Key words : India, Microfinance, Microcredit, dairy, NGO, Impact, development

INTRODUCTION

Le 26 octobre 2005, l'AFD (Agence Française de Développement) conviait le public à la présentation du film « un crédit pour l'espoir » ; la présentation du film affirme que « le microcrédit annonce une révolution économique sans précédent : l'ouverture et la démocratisation du capital à près de 3 milliards d'individus actuellement exclus du système. Une révolution qui repose sur le crédit, la confiance en l'être humain et son devenir ».

En Novembre 2005 Paul Wolfowitz, Président de la Banque Mondiale, déclarait à la cérémonie d'ouverture de l'International Forum to Build Inclusive Financial Sector le 7 novembre 2005 à l'ONU *"Microfinance is a powerful tool for reducing poverty. It enables people to increase their incomes, to save and to manage risk. It reduces vulnerability and it allows poor households to move from everyday survival to planning for the future"*¹.

La microfinance est une innovation qui connaît un destin exceptionnel non seulement dans les pays du Sud mais également dans les pays du Nord. Le 14 mars 2010 - Christine LAGARDE annonce de nouvelles mesures pour le micro-crédit et publie un rapport sur le développement du micro-crédit personnel et professionnel².

Comment une telle innovation, si simple dans ses principes, si populaire parmi les dirigeants de la planète est reçue, intégrée, transformée multipliée par les « bénéficiaires » mais aussi par organismes chargés de la mettre en place et l'accompagner?

Comment sont mis en œuvre les quelques éléments qui accompagnent souvent les innovations à savoir la co-constitution de la demande, son suivi, son accompagnement, son évaluation ?

Le texte ci-dessous se propose de partir de l'exemple du micro-crédit pour l'achat d'une vache laitière, mis en place par l'Etat Indien depuis 1999 et d'analyser le cheminement de cette « innovation ». Après une présentation rapide de la façon dont les données ont été recueillies, nous présenterons le programme SGSY du gouvernement indien qui a permis la mise en place de ces micro-crédits. Ces crédits avaient tous les atouts pour être « successfull », nous expliquerons pourquoi. Puis nous analyserons quelles ont été les « dérives » qui sont apparues tant au niveau des clients que des organismes chargés de mettre en place cette innovation, à savoir l'administration, les ONG et les banques. Enfin nous tirerons quelques enseignements sur les difficultés prévisibles et imprévisibles que peut rencontrer une innovation potentiellement « successfull » développée à grande échelle.

ENQUETES ET METHODE

Notre analyse est basée sur diverses enquêtes de terrain menées depuis 2003 dans les zones rurales de l'Etat du Tamil Nadu (Inde du Sud) dans le cadre d'un programme de recherche développé par l'IRD et le CIRAD à l'Institut Français de Pondichéry en partenariat avec plusieurs acteurs locaux, notamment des ONG indiennes. La question centrale de recherche portait sur l'impact de la microfinance tant du point de vue économique que social. L'hypothèse de base est que la question économique est fortement enchâssée dans les

¹ http://www.uncdf.org/english/microfinance/pubs/newsletter/pages/2005_11/news_forum.php

² http://www.economie.gouv.fr/discours-presse/discours-communiques_finances.php?type=communiqu&id=4052

questions sociales. Cette notion d'une économie "enchâssée", développée par Karl Polanyi (voir Revue du Mauss 2007) rend nécessaire une approche interdisciplinaire (économie, science politique, sociologie, religions comparées, droit, morale, philosophie, etc. etc.) et interculturelle (chaque société, chaque unité "économique" constitue un site symbolique traversé par différentes dynamiques culturelles). Les analyses ont été essentiellement qualitatives, prenant en compte tous les aspects et plus particulièrement la gestion financière du budget familial, la gestion de la main d'œuvre, la gestion des activités, l'emploi, la migration, les relations intra et extra familiales, les rapports avec l'environnement économique, politique, sociale, financier etc...³). Les recherches ont été menées dans 3 districts de l'Etat du Tamil Nadu, auprès d'un nombre variable de familles ou d'individus suivant les sujets abordés. Par exemple certaines enquêtes sur les endettements ont porté sur la totalité des familles de deux villages (pour évaluer les flux monétaires de toute nature sur l'ensemble d'une population), d'autres ont porté sur 400 familles dans une dizaine de communes (suivi longitudinal des crédits et emplois entre 2004 et 2009). Certaines études sur les liens agriculture- microfinance ont porté sur quelques centaines de familles de petits agriculteurs ou de « sans terre » enfin un certain nombre d'analyses sur les objets de crédit ont porté sur les données de 2.000 familles suivies par deux ONG. L'analyse de la rentabilité de l'élevage bovin dont il sera question dans cet article a été menée dans deux districts auprès d'une centaine de familles et des collecteurs de lait de ces zones. Nous avons notamment exploité les carnets de collecte de lait de plusieurs collecteurs sur 1 an, de 2005 à 2006.

1. LE PROGRAMME SGSY ET L'ELEVAGE BOVIN

The [Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojana \(SGSY\)](#) a été lancé par le gouvernement indien le 1er avril 1999. L'objectif est de promouvoir l'auto-emploi (self-employment) en apportant une aide aux familles en dessous ou proche du seuil de pauvreté, en les organisant en groupes d'entraide (SHG= self help groupe) en les formant, en renforçant leurs compétences pour qu'elles développent des activités génératrices de revenus.

Le SHG ou Self Help Group dont le concept de « self-help » est très ancien en Inde, a été popularisé à travers la philosophie gandhienne. Il a été remis au goût du jour à la fin des années 1980. Il s'agit de groupes de 15 à 20 personnes essentiellement des femmes, qui entreprennent des activités communes dont notamment la mise en commun de leurs économies pour se prêter cet argent entre elles. Elles se réunissent toutes les semaines pour débattre de divers sujets économiques ou sociaux. Elles sont aidées en cela, la plus part du temps, par des ONG qui assurent leur formation et leur animation. Après 6 mois de fonctionnement un SHG est mis en relation avec une Banque. Les membres des SHG y déposent leurs économies, y versent les remboursements des prêts. Les programmes gouvernementaux comme le SGSY, mais aussi les banques et les bailleurs de fonds leur octroient des crédits directement ou par l'intermédiaire des ONG. Les femmes se portent mutuellement caution et sont solidaires entre elles pour effectuer les remboursements (Guerin Palier 2005-p 21).

Pour le programme SGSY le gouvernement, à travers ses agences DRDA (District Rural Development Agencies), au vu d'une demande de fonds présentée par un SHG ou un « entrepreneur individuel », verse les crédits correspondants aux banques. Ces dernières prêtent cet argent aux SHG ou à ces candidats individuels. Les remboursements se font mensuellement auprès de la banque, sur une durée de 8 à 18 mois avec un intérêt de 0,75 à 1,2 % par mois. Ce n'est que quand la totalité crédit est remboursé que l'Etat reverse sur le compte du groupe ou de l'individu une subvention de 30 à 50 % du crédit qui vient d'être remboursé.

³ Voir l'ensemble du programme et des travaux sur <http://www.rume-rural-microfinance.org/>

Le programme met aussi l'accent sur la nécessité de choisir des activités qui soient dans les compétences des candidats et adaptées à la disponibilité des ressources et les potentialités du marché. Pour cela il mobilise des ONG, des organismes associatifs, des personnes ressources, des banques, des institutions chargées d'éducation pour animer, former et suivre ces SHG. Le Programme assure le financement du coût de cette « intermédiation sociale » et celui de la formation. Les DRDAs locaux sont chargés de la mise en œuvre, et disposent pour ce faire d'une large marge de manœuvre. La subvention couvre 30 pour cent du coût total du projet avec un plafond de 7.500 INR (125 €) pour les projets des individuels, 50 % pour les basses castes (les Scheduled caste/Scheduled Tribe) avec un plafond de 10 000 INR (160 €). Pour les groupes (SHGs) la subvention est aussi de 50 pour cent du projet avec un plafond de 125.000 INR (2.000 €) par groupe.

Ce programme a donc pour objectif de promouvoir le « self-employment ». Les premières années de lancement du programme les ONG et les organismes chargés de sa promotion et sa mise en place ont fait beaucoup d'efforts pour développer les activités de groupe au sein des Self Help Group (artisanat, petites boutiques, briqueterie, parcelles de maraîchage, transformation de produits etc). Au bout de quelques mois, en raison de l'absence de marché porteur, de manque de connexion avec les réseaux de distribution, d'inexpérience dans la gestion d'une activité, de malversations diverses, beaucoup de SHG ont arrêté ces activités de groupe.

En fait très rapidement les crédits SGSY fournis aux groupes étaient redistribués aux membres pour des activités individuelles et non pour des actions collectives. Mais quelles activités financer ?

Le public visé était prioritairement les plus pauvres, les basses castes et les femmes. Ce type de public ne possède que très rarement de la terre. De plus le prêt devant être remboursé mensuellement, il était mal adapté à des prêts de campagne agricole qui se remboursent en une seule fois à la récolte. Aussi les crédits SGSY pouvaient difficilement financer la production végétale. L'activité la plus facile à mettre en place, répondant à tous les critères édictés par le programme SGSY était l'élevage bovin laitier. La très grande majorité de la population indienne est végétarienne, le marché de la viande est un marché étroit, peu dynamique. Par contre la demande en lait en Inde est très importante. Très rapidement le programme SGSY a fait explicitement référence à l'achat de vaches laitières et inscrit dans ses objectifs le développement de l'élevage laitier.

Les différentes évaluations du programme SGSY conduites au cours des années 2000 ont montré que pour l'ensemble de l'Inde 50 % des octrois de crédit concernaient les vaches laitières. Au Tamil Nadu elles occupent la première position avec 30 % des octrois⁴ (l'irrigation étant le deuxième). Ceci s'explique par le fait que « acheter une vache » est une demande facile à argumenter à la fois pour l'ONG qui doit promouvoir les crédits et pour les postulants qui n'ont pas besoin de monter un projet complexe et prouver leurs compétences. Mais aussi c'est un objet de prêt qu'il est difficile de contrôler car il suffit de montrer une vache, celle de sa voisine par exemple, pour justifier de l'achat. Il est donc facile d'utiliser le prêt à d'autre fin.

Un micro-crédit pour l'achat d'une vache, un crédit subventionné à 50 % (pour les plus pauvres) était une innovation tout ce qu'il ya de plus enthousiasmant, et présentant tous les ingrédients d'une innovation « successful » comme le présentent les promoteurs de ce programme.

⁴ *Swaranjayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY)* Agenda for the 12th Meeting of Central Level Coordination committee (CLCC) 8th February 2008 Venue : Lecture Hall, ICAR NASC Complex, PUSA, New Delhi Ministry, http://rural.nic.in/latest/CLCC12th_meeting-080808.pdf

2. UNE INNOVATION « SUCCESSFULL »

Passons en revue les avantages de cette innovation :

2.1. Avantages économiques :

- Diversification des activités : la production de lait permet de diversifier les sources de revenus de la famille
- La production est quotidienne et procure un revenu quotidien ou bi mensuel (le paiement du lait par les collecteurs se fait généralement par quinzaine mais il peut y avoir une petite vente quotidienne aux voisins)
- La vente du veau permet aussi une rentrée d'argent
- Le coût de l'investissement est divisé par deux du fait de la subvention. Une vache coûte entre 10.000 INR et 15.000 INR (160 à 240 €) ce qui correspond à environ la moitié ou $\frac{3}{4}$ du revenus annuel d'une famille proche du seuil de pauvreté
- Le crédit est généralement pris sur 8 mois (soit une lactation) et les remboursements sont mensuels donc peuvent se faire à partir des revenus du lait

2.2. Avantages techniques :

- une vache demande peu d'espace et peut donc être mise dans un coin de la cour de la maison
- il n'est pas nécessaire d'avoir des terres, du matériel pour élever une vache
- l'alimentation peut se faire à partir des sous-produits agricoles ou du pâturage dans les friches ou les bords de champ
- les organismes habilités par le programme SGSY forment gratuitement les femmes aux techniques d'élevage
- les soins vétérinaires et l'insémination des vaches sont largement subventionnés

2.3. Les avantages dont on parle peu :

Cette innovation a un certain nombre d'avantages dont ne parlent pas les organismes promoteurs mais qui sont mis en avant par les femmes qui élèvent des vaches laitières :

- elles disposent de lait frais le matin pour les enfants
- les vaches peuvent être facilement surveillées étant dans la cour de la maison
- et surtout les vaches sont normalement l'apanage des castes intermédiaires et supérieures. Pour une femme des basses castes (SC et ST) posséder une vache un élément de prestige social et de bon augure.

Le prestige social. La caste est un « *stand* » (groupe de statut) fermé dans la mesure où elle impose des obligations professionnelles, religieuses et sociales extrêmement contraignantes (Max Weber dans Kalinowski 2003) : Mais la hiérarchie sociale existe également à l'intérieur de la caste. La propriété d'une vache permet à une femme de marquer sa position, de grimper d'un cran dans cette hiérarchie interne à la caste. Aller de sa maison au champ en traversant le village avec sa vache fait partie des gestes qui permettent à une femme d'extérioriser son statut social.

L'aspect religieux. La vache dans la religion hindoue est douée d'un caractère particulier de sainteté et d'inviolabilité qui la place au dessus des autres animaux. Posséder

une vache est un signe de bon augure. Ce statut particulier est un facteur incitatif puissant (Olson 2008).

Mais a contrario posséder deux ou plusieurs vaches n'apporte rien de plus en terme de statut social. Cela nécessite plus de place dans la cour, nécessite plus d'aliment, plus de travail d'entretien ...

3. LE SUCCES DU PROGRAMME

Une des caractéristiques de la démocratie indienne est que les gouvernements n'hésitent pas à faire faire des évaluations de leurs actions et à en publier les résultats. Depuis 10 ans que le programme SGSY existe il a fait l'objet de rapports annuels d'exécution et quelques rapports d'évaluation. Mais l'attention dans ces rapports est essentiellement portée sur la gestion des fonds et leur utilisation et beaucoup moins sur l'impact sur les populations, encore moins sur la façon les populations se sont appropriées l'innovation.

Nous disposons donc de données sur l'utilisation des fonds telle qu'elle est rapportée par les fonctionnaires des DRDA en charge de leur mise ne place.

Depuis le lancement du programme (1999) 2,25 millions de Self-Help Groups (SHGs) ont été formés. Environ 6,7 millions de « porteurs de projet » ont été aidés pour un investissement de 144 milliards de roupies (2,4 millions d'euros). Ces « porteurs de projet » se subdivisent en 3,5 millions de SHG (Ministry of Rural Development 2009)⁵ et 3,14 millions d'individuels. Les castes SCs/STs représentent 45 % et les femmes 48%.

L'ensemble des avantages que présente le crédit « vache », avantages largement développés par les promoteurs du programme SGSY auprès des populations cibles, font du microcrédit « vache » une des principales affectations des fonds SGSY. Les divers rapports font état d'une utilisation massive des crédits pour l'achat de vaches laitières. Les données des rapports annuels du ministère du développement rural parlent d'utilisation d'environ 30 à 50 % des fonds, suivant les années, au secteur « milch cattle » avec une grande disparité suivant les régions.

Ainsi au cours de la campagne 2003-2004 34 % des fonds ont été consacrés à des crédits destinés à l'achat de vaches laitières sur l'ensemble de l'Inde (Rajasekhar 2007).

Pour la campagne 2007-2008 deux études mentionnent une utilisation à 50 % des crédits pour les "milch animal" dans l'ensemble de l'Inde et 30% pour le Tamil Nadu en 2007-2008⁶ (Ministry of Rural Development 2009).

Dans les zones de nos recherches, pour les deux ONG que nous avons suivies entre 2004 et 2006, sur 400 familles de basse caste 46 avaient des vaches en 2004 (12 %) contre 119 en 2006 (30 %) soit une augmentation de 259 %.

Cette innovation est présentée comme un succès à la fois par le nombre de crédits accordés et par le volume des sommes mises en œuvre. Le terme « succès » présuppose que l'achat d'une vache avec un microcrédit est rentable, que la vente de lait permet de

⁵ Un grand nombre de SHG ont été formé "hors programme SHG" par diverses ONG ou par des banques dans le cadre de leur programme de microfinance

⁶ *Swaranjayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY)* Agenda for the 12th Meeting of Central Level Coordination committee (CLCC) 8th February 2008 Venue : Lecture Hall, ICAR NASC Complex, PUSA, New Delhi Ministry, http://rural.nic.in/latest/CLCC12th_meeting-080808.pdf

rembourser les échéances, que les familles sont moins pauvres et vivent mieux. Est-ce bien le cas ?

4. DU SUCCES APPARENT A LA REALITE :

4.1. La rentabilité de l'activité.

A travers nos interviews, quelques articles de presse⁷, quelques retours d'informations d'ONG, il est apparu que les femmes qui ont acquis une vache disent perdre de l'argent dans cette activité de production de lait. Nous avons mené une étude sur cette rentabilité dans deux districts du Tamil Nadu dans le cadre de l'évaluation du programme PEBLISA (Roesch 2006) financé par ILO (International Labour Organisation). Il ressort de cette étude que :

- plus des deux tiers des vaches ont une production inférieure à 3 litres par jour la plus grande partie de la lactation
- la durée de la lactation est directement fonction de qualité de l'alimentation. De fait, la plus part des lactations sont d'environ 4 à 6 mois ce qui est nettement insuffisant à la fois pour l'élevage du veau et pour permettre le remboursement des crédits
- le prix du lait reste très bas en raison du faible niveau de vie des populations voisines des productrices qui pourraient être clientes et de l'absence de concurrence dans les sociétés de collecte
- les calculs montrent que les revenus tirés de cette production suffisent à peine à couvrir les dépenses d'alimentation (recettes et dépenses d'alimentation s'équilibrent autour de 600 et 800 INR/mois). Les remboursements de crédit représentent environ la même somme (entre 600 et 1.000 INR/mois). Comme il n'y a pas de marge bénéficiaire (recette et dépenses avant remboursement du crédit s'équilibrent), les femmes sont obligées d'avoir des ressources extérieures, ou d'emprunter aux « moneylender » pour faire face aux échéances du crédit
- la mortalité des veaux est d'environ 40% à la fois à cause de la faiblesse de la production de lait, la mauvaise alimentation qui fragilise les veaux et les conditions sanitaires (température, humidité, propreté des lieux). L'ensemble de ces facteurs sont le fait de l'inexpérience des femmes qui élèvent les animaux. La durée de vie d'une vache étant d'environ 5 à 8 ans, et en raison de la mortalité des veaux, les familles conservent les génisses et ne vendent qu'un veau mâle tous les 3-4 ans.

Ce n'est qu'avec la fin du paiement du crédit qu'il est possible d'équilibrer les comptes. Les profits viendront avec la vente du premier veau. Economiquement un « crédit vache » permet d'avoir un capital mais pas de revenu pour ce capital. Au contraire pendant tout la période hors lactation l'alimentation représente un coût qui n'est couvert par aucune recette.

Mais à travers nos interviews il apparaît que les femmes ne raisonnent pas de cette manière. Quand le crédit est en cours, celui-ci rejoint les autres crédits de la famille et les femmes cherchent les ressources nécessaires au remboursement de ce crédit au même titre que le reste des crédits à savoir en menant des activités diverses, essentiellement le salariat agricole. Elles ne font pas le lien entre la production de lait et le crédit. Les recettes du lait entrent dans les recettes courantes et sont utilisées pour les dépenses courantes. Les dépenses d'alimentation sont aussi globalisées avec ces dépenses courantes.

⁷ **Till the cows come home** The decision to give quality cows to poor farmers in Vidarbha has only harmed the beneficiaries, writes P Sainath. <http://www.indiatogether.org/2006/nov/psa-tillcows.htm>

Le crédit est remboursé avec l'argent gagné par diverses activités notamment les salaires ou par un emprunt auprès des « moneylender », lui-même remboursés par diverses rentrées d'argent. Les moneylender disent d'ailleurs qu'ils prêtent plus d'argent et plus souvent depuis que le microcrédit existe (Guerin et al 2009).

La décision de se séparer de la vache vient le plus souvent quand les charges d'alimentation deviennent trop lourdes soit en temps ou soit en coût (leur achat ou le temps passé à ramasser le fourrage).

Dans un de nos villages suivis, au bout de deux ans, dans la partie hameau (appelé colony où vivent les basses castes) 76% des vaches achetées sur le programme SGSY sont toujours là, mais seules 1/3 sont en production. Dans la partie village où vivent les castes intermédiaires qui sont un peu moins sensibles à l'aspect « prestige » ou qui peuvent plus facilement acheter le lait, il ne reste plus que 58% des vaches et seule 25% sont en production. D'après nos analyses l'activité est rentable si les femmes passent beaucoup de temps à chercher une nourriture gratuite et s'en tiennent à une alimentation (et donc une production) minimum. Les castes « moyennes » auraient plus tendance à acheter de la nourriture ou à confier l'animal à quelqu'un plutôt que de s'investir soi-même dans cette activité.

D'après nos calculs, la rentabilité est bien meilleure quand le circuit de collecte offre un prix attractif (ce prix doit être supérieur à 10 INR par litre (0,16 €), prix qu'on trouve dans les zones proches des villes. Dans les zones plus reculées le prix est de 7 à 8 INR (Roesch 2006).

La rentabilité de l'activité n'est pas le seul problème lié à cette innovation, il y a une série d'autres facteurs entrant en jeu.

4.2. L'innovation et ses dérives liées aux emprunteurs

D'autres éléments de l'environnement de l'innovation ont été ignorés ou sous-évalués par les promoteurs du programme. Les « promoteurs » du projet (l'administration locale DRDA, les ONG chargées de la mise en œuvre, les banques locales gérant les crédits) savent que ces éléments existent mais ils ne les intègrent pas lors de la construction du programme et ne pensent pas qu'ils vont jouer un rôle primordial dans les prises de décision des bénéficiaires des crédits.

4.2.1. L'offre sans demande.

Les crédits SGSY sont des crédits « mis en place » par une administration. Ils ne sont pas issus d'une demande explicite et réfléchie, mais issus d'une démarche « top down ». Les ONG organisent des réunions au cours desquelles elles proposent un crédit. En même temps elles suggèrent un objet de crédit susceptible d'être « recevable » par les DRDA. Cette « demande » est extraite de listes type données aux agents des ONG lors des formations organisées par les ONG ou par l'administration. C'est de cette manière qu'on retrouve très souvent les mêmes « projets » dans les SHG dans l'ensemble de l'Inde, des projets souvent peu adaptés au contexte et au marché local. Le crédit « vache » échappe partiellement à ce schéma parce qu'il correspond bien à une demande latente. Mais cette demande n'est pas analysée, construite. Si le crédit est effectivement consacré à l'achat d'une vache, ben souvent ni l'agent de l'ONG, ni l'emprunteur n'ont une idée de la rentabilité

réelle de cet investissement. Mais comme l'offre ne rencontre pas toujours une demande prioritaire, peut être utilisé à d'autres fin avec ou sans la complicité de l'agent de crédit.

4.2.2. Le crédit et sa « fongibilité ».

Une des caractéristiques de la société indienne est que « 'L'homme... dès qu'il naît, naît à l'état de dette' » (Malamoud, 1988). Dans l'Inde du Sud 90 % des familles sont endettées. Chaque famille a deux, trois ou plus, crédits en cours. Le crédit SGSY qui sera proposé vient s'insérer dans une gestion globale des crédits de la famille. Il ne sera pas forcément utilisé en totalité pour l'achat de la vache. Il servira à rembourser un autre prêt, à dégager un bijou chez le prêteur sur gage. Nous avons observé dans plusieurs cas que des femmes utilisaient le crédit pour acheter de l'or en attendant de mettre cet or en gage le jour où elle estimera plus opportun d'acheter la vache (ou de faire une autre dépense). Ce « jonglage » peut jouer positivement ou négativement; positivement il permet de faire un investissement au bon moment et non dans la précipitation, négativement en poussant à la dépense alors que les conditions de remboursement ne sont pas réunies et donc d'être un facteur de sur-endettement (Guerin 2009). Comme le montant du crédit n'est pas négocié mais fixe et proposé d'emblée, les emprunteurs ne se sentent pas « tenus » d'utiliser l'intégralité du prêt à l'objet qu'ils auront déclaré à l'organisme prêteur.

Le programme SGSY annonce l'utilisation de 30 à 50 % de ses fonds pour les crédits « vache ». Ce que nous avons observé c'est qu'effectivement dans les zones où les hameaux où peu de familles possédaient des vaches (essentiellement chez les basses castes) les crédits ont souvent été utilisés partiellement ou totalement pour cet achat. Par contre dans les zones où les familles avaient déjà une vache, les crédits ont été utilisés à une autre fin, et notamment pour des cérémonies, le paiement d'autres dettes, les frais de scolarité, les dépenses de santé etc. Bien évidemment cette utilisation n'apparaît pas dans les statistiques ni des banques ni des DRDA, ni des ONG (Roesch Helies 2007, Guerin 2008). Personne n'a intérêt à ce que cela soit mis sur la place publique de peur de tarir cette source de crédit. Il est donc difficile d'évaluer l'ampleur de ce détournement d'objet. Dans les zones où nous avons menés nos enquêtes notre impression est que plus de la moitié des crédits est partiellement ou totalement détourné.

Ce « détournement » d'objet vers des dépenses de « consommation », sur des investissements à caractère social (cérémonies), ou des investissements à long terme (dépenses d'éducation) ou des dépenses ne générant pas de revenus immédiats (dépenses de santé) n'apporte aucune ressources qui puisse être utilisée au remboursement du crédit. Ces ressources doivent être trouvées ailleurs notamment ... en empruntant. Il y a un risque réel de sur-endettement.

4.2.3. L'absence de réel « accroissement des compétences ».

Apprendre à nourrir une vache, la soigner, s'occuper d'un veau ne sont pas des compétences qui s'acquièrent en quelques séances de formation. Il faut être « né avec » ou avoir une aide permanente à proximité. Le programme pêche par son optimisme quand il prévoit la « formation » à l'élevage. Dans les faits les femmes ont reçu, dans le meilleur des cas, une journée de formation. C'est un problème général à l'ensemble du programme SGSY, signalé par plusieurs rapports d'évaluation⁸. Cette absence de formation a des

⁸ « The basic orientation program and skill development training varied from region to region and it was reported that the beneficiaries had not received any adequate training viz. book keeping, knowledge of market,

conséquences graves sur la conduite de l'élevage et entraîne dans bien des cas l'abandon suite à un échec (sous-alimentation des animaux, tarissement prématuré, mort du veau ou de la vache).

4.2.4. La non-prise en compte des coûts d'opportunité.

Comme dit précédemment la population visée par ces crédits est essentiellement des familles sans terre. Elles tirent leurs revenus de multiples activités dont la principale est le salariat, soit le salariat agricole soit dans la construction à proximité, soit la migration temporaire vers les villes. S'occuper d'une vache représente du temps et nécessite une présence quotidienne auprès de l'animal. Ce temps consacré à la vache est du temps en moins pour s'occuper du foyer, pour travailler comme manœuvre. Ce coût d'opportunité peut être rédhibitoire. Bien des femmes ne prennent pas de vache par faute de temps ou abandonnent l'élevage quand ce coût devient trop élevé. L'arrivée d'une vache dans une maison nécessite une réorganisation du travail domestique et un partage des tâches entre membres de la famille. Cela demande un travail de réflexion et un temps de préparation. Les agents des ONG supervisent plus de 50 groupes de 20 femmes. Ils n'ont matériellement pas le temps d'analyser et suivre chaque emprunteuse. De plus ces agents sont souvent des travailleurs sociaux qui ne sont pas compétents en matière d'élevage.

4.3. L'innovation et les dérives liées aux autres acteurs

Un certain nombre d'éléments « parasites » sont apparus au fur et à mesure que le programme s'étendait, des éléments issus des acteurs qui interviennent dans le processus de mise en place et de suivi de l'innovation. Ces facteurs étaient difficilement prévisibles mais ils pèsent fortement sur la mécanique du crédit et du remboursement.

4.3.1. La « frilosité » des banques

Les autorités administratives (depuis le Ministère jusqu'au DRDA) ont demandé aux banques d'accepter d'ouvrir des comptes aux SHG et de faire l'avance de fonds. Un SHG présente un projet au DRDA. Si celui-ci l'accepte il demande aux banques d'avancer les fonds au groupe et de se faire rembourser par l'administration. Presque tous les rapports d'évaluation mettent en avant des reticences du système bancaire : « Poor response from the banking system⁹ », « There is perception of bankers regarding low Credit worthiness of SHGs & non-viability of projects because of lack of training and capacity building¹⁰ ». Le grand nombre de SHG qui arrivent soudainement dans les petites agences bancaires, SHG constituées de femmes souvent peu lettrées, a posé un problème aux banques. « The capacity of government and banks to implement the SGSY [was] outstripped by the increase in its scale » (Saxena 2007). Les banques ont été submergées par cet afflux de groupes dans lesquels elles n'avaient que peu confiance. De nombreux témoignages font état de mauvais accueil¹¹, de traitement discriminatoire vis-à-vis de ces femmes, de ces hommes et femmes

identification and appraisal acquaintance with product costing and product pricing, familiarization with project financing by banks as well as some basic skills in key activity identified". Karupaiyan E. 2002

⁹ Ministry of Rural Development (SGSY Division) Update on Redesigning the Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojana <http://www.zpdavangere.kar.nic.in/pdf/SGSY%20Guidelines%20%28Revised%29.pdf>

¹⁰ Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY) Agenda item for Performance Review Committee Meeting 12th June, 2009

http://rural.nic.in/latest/SGSY_PRC_June.pdf

¹¹ "Non sympathetic attitude of bankers" Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY) Agenda item for Performance Review Committee Meeting 12th June, 2009 http://rural.nic.in/latest/SGSY_PRC_June.pdf

peu éduqués mal reçus par les agents des banques (Guérin 2008). Il en résulte un manque de confiance mutuel qui pèse sur le fonctionnement de la relation de crédit et accroît de part et d'autre les coûts de transaction (les femmes perdent une journée quand elles vont à la banque, elles sont souvent obligées d'y retourner plusieurs fois, elles laissent le moins d'argent possible sur leur compte en banque etc).

4.3.2. La corruption.

Les fonds octroyés aux ONG par l'administration pour l'encadrement des groupes, les fonds consacrés à la formation et les crédits mis en place pour les groupes ont attisé les convoitises. On a vu fleurir le clientélisme entre les DRDA et les ONG ; il y a versement de « ristourne » aux agents des DRDA par l'ONG, il est demandé aux ONG de faire pression sur les groupes encadrés pour qu'ils participent aux meetings électoraux et votent en faveur de tel ou tel parti politique. Des SHGs ont dû verser des pots de vins aux agents bancaires ou au DRDA pour obtenir le déblocage des prêts. Il est difficile de chiffrer l'importance de ces pratiques mais les témoignages sont nombreux. Les sommes en jeu entre ONG et DRDA sont loin d'être négligeables et se chiffrent en milliers d'INR. Elles sont moindres en volume au niveau des groupes du fait d'une résistance des femmes à ces « prélèvements » (probablement de l'ordre de quelques pourcent des sommes en jeu). Néanmoins cette pression pour des « pots de vin » altèrent les relations entre groupes et banques, entre groupe et DRDA et n'incitent pas les groupes à rembourser.

4.3.3. Le pouvoir, les pressions des banques et les impayés.

En même temps que le programme SGSY, l'Etat a mis en place des « revolving funds » pour les SHG. Ce sont des dotations en crédit sans affectation particulière pour aider les groupes à augmenter leur capital. Ces « revolving funds » sont de 15 à 25.000 INR et (contrairement à leur nom) ne sont prêtés que pour un cycle d'un an. Le taux est le même que pour les SGSY de l'ordre de 0,75 à 1,2 %. Les groupes font tourner ces fonds en interne au taux de 2,5 à 3 %. Ils permettent donc d'accroître le capital des groupes par les intérêts qu'ils génèrent. Ces fonds ont été clairement utilisés pour des prêts à la consommation (Roesch Hélias 2007). Une des conséquences a été un début de sur-endettement et des difficultés de remboursement. La cohabitation de ces deux types de prêt (prêt à la création d'activité génératrice de revenus (AGR) et « revolving fund ») a créé de la confusion. Dans la procédure du SGSY pour les prêts « AGR », un groupe est tenu de rembourser la totalité de son prêt avant de recevoir la subvention.

Dans les villages où nous avons menés nos enquêtes et dont les groupes avaient remboursés la totalité du prêt SGSY AUCUN n'avait reçu la subvention promise. Deux raisons sont généralement évoquées par les banques : (1) la subvention n'est pas arrivée au niveau de la banque, la procédure est en cours, « il faut attendre » sauf que l'attente durait déjà depuis plus d'un an. Il est fort probable que la banque ait mis en réserve ces subventions en attendant que l'ensemble des prêts (AGR et Revolving fund) aient été remboursés (cet élément nous a été « donné » à titre confidentiel par un chef d'agence). (2) certains groupes n'ont pas remboursé la totalité d'un des deux prêts, la banque fait donc pression sur les groupes du même village (mais qui ont remboursé) pour qu'ils agissent auprès des groupes qui sont en retard. La Banque n'est pas en mesure de faire pression sur chaque groupe, elle estime qu'il y a solidarité entre ces groupes et agit donc sur l'ensemble du village. Comme les banques refusent de donner des informations sur les impayés il est difficile de chiffrer cette pratique.

Dans d'autres villages enquêtés nous avons rencontré des groupes qui n'ont remboursé que la moitié du prêt SGSY. Ils refusent de rembourser la seconde moitié puisque, disent-ils, ces crédits sont subventionnés à 50 %. Ils ne voient donc pas pourquoi

ils rembourseraient la totalité puisque la moitié est prise en charge par le gouvernement. Ils ont peur que la subvention ne leur soit pas payée (avec raison peut-être vu les exemples cités dans le paragraphe précédent).

Pour la campagne 2009-2010 le programme SGSY a mis en place 44 milliards de Rupees. Mais seulement 63% des crédits ont été demandés par les Etats, avec des disparités très importantes. Certains états sont à 125 % de leurs objectifs tandis que d'autres sont à moins de 2 %. Les raisons sont très diverses mais celle qui revient le plus souvent est la faiblesse du tissu bancaire à la fois en nombre d'agence (beaucoup de SHG sont loin des banques et n'y ont donc pas accès) et en « enthousiasme » des agences à accorder les prêts. Une autre explication se situe peut-être dans le nombre de dossiers en souffrance (impayés, retards de la mise en place des crédits par les DRDA, non versement de la subvention) qui amène les DRDA et les banques à ne pas demander d'autres crédits en attendant la liquidation des dossiers en cours. La question est sur la table du comité SGSY.

5. QUELS ENSEIGNEMENTS DE L'INNOVATION « CREDIT VACHE »

Une innovation toute simple : acheter une vache avec un microcrédit et rembourser avec le lait produit, se révèle être d'une décourageante complexité.

Ce programme a une telle ampleur qu'il serait simpliste de parler d'échec ou de succès. Les évaluations menées sont soit précises mais forcément localisées (comme notre évaluation mais aussi celle des quelques études commanditées pour le compte du gouvernement indien (Rajasekhar 2007), ou plus exhaustives mais plus factuelles ou sujettes à caution par qu'il s'agit « d'auto-évaluation » (compte rendu des DRDA par exemple).

Le développement d'un grand programme de diffusion d'une innovation portant sur des millions de personnes, mis en place par des milliers d'ONG et de services administratifs se heurte à une série de difficultés qui sont minimisées, occultées ou ne sont pas forcément prise en compte par les théoriciens de la diffusion de l'innovation.

Certaines difficultés sont prévisibles, connues mais sous estimées :

- La co-construction de la demande : dans une société aussi ancienne, diverse et complexe que la société indienne, demander à des travailleurs sociaux d'ONG de co-construire une demande avant de mettre en place une innovation adaptée est tout simplement illusoire. Ces travailleurs sociaux sont payés directement ou indirectement en fonction du nombre de crédits octroyés, de personnes « formées ». Ils sont incités à traiter le plus de demande possible en un minimum de temps. La co-construction est donc inapplicable.
- L'accompagnement de l'innovation. Pour les mêmes raisons citées ci-dessus l'accompagnement des « porteurs de projets » est difficilement applicable. A celles-ci s'ajoute le fait qu'accompagner des projets très divers comme l'élevage bovin, la gestion d'une boutique, la transformation de produits, l'artisanat nécessiterait un grand nombre de techniciens. Or le seul agent présent est généralement formé au travail social. L'accompagnement est donc inexistant ou assuré par les « donneurs d'ordre » (agents des sociétés laitières, techniciens des firmes qui « achètent » le travail des SHG).
- D'autres difficultés sont imprévisibles :
 - La corruption : où va-t-elle se situer ? Qui sera corrompu ? Sous quelle forme se manifestera-t-elle ? Comment l'empêcher ou la contenir ?

- Les réactions des autres acteurs ? Par exemple nous avons observé que certains chefs d'agence bancaire s'intéressent à leurs clientes des SHG, cherchent à les aider au mieux, à suivre leurs activités, à aller les voir chez elles... Mais combien réagissent de cette manière alors que d'autres méprisent leur clientes ou les maltraitent ? Comment détecter, mesurer et combattre ces comportements ?

D'autres difficultés sont prévisibles, prévues, mais malgré cela imparables :

- Le comportement opportuniste des ONG : chacune d'entre elle a ses objectifs, sa philosophie d'action et ses contraintes financières. L'ONG essaie avant tout de survivre. Elle cherchera plus à remplir ses obligations vis-à-vis des contraintes que lui impose l'administration (application stricte des procédures, auto-limitation des initiatives, prudence dans le choix des SHG, et des activités mises en place), que de s'adapter à la demande, introduire de la souplesse, de l'originalité dans le programme SGSY. Comment transformer cet « opportunisme » en élément de souplesse du fonctionnement ?
- Le changement d'échelle : il est plus facile (et plus efficace) pour l'administration de traiter avec deux ou trois ONG qu'avec quelques centaines. Dans le Sud de l'Inde 3 ONG ont encadré plus de 20.000 groupes. Le changement d'échelle nécessite une standardisation, une uniformisation des procédures et des produits. Elle se fait forcément au détriment de la « proximité » avec les utilisateurs et, comme signalé plus haut, une uniformisation des produits et procédure, une non-prise en compte des particularités techniques économiques et sociales.

CONCLUSION

L'exemple du programme SGSY permet de montrer que pour réussir l'introduction d'une innovation, il ne suffit pas d'avoir :

- une innovation techniquement testée (des vaches laitières rustiques)
- correspondant à une demande réelle et profonde d'une population pour satisfaire des besoins alimentaires (du lait le matin), des besoins économiques (des besoins de trésorerie), des besoins sociaux (de statut social)
- un dispositif administratif et financier, bien organisé (entre les banques et les DRDA)
- une volonté politique de réussir (en investissant plusieurs milliard de Rupees et en évaluant régulièrement l'utilisation des fonds).

Il semble plutôt qu'il faille d'abord faire preuve d'une grande modestie et arrêter de :

- croire à l'existence d'une solution miracle qui sortirait les pauvres de la pauvreté (Guerin et al 2005¹², Kalpana 2005)
- croire qu'il est possible de « co-construire » une demande, faire de l'accompagnement et de l'adaptation de l'innovation au cours du processus d'adoption quand l'innovation est au cœur d'un « enchâssement » de l'économique et du social et concerne des millions de familles

¹² Microcrédit, outil fragile, par Isabelle Guérin et Marc Roesch journal LE MONDE 29.11.2005

- croire que toute la chaîne des intermédiaires chargés de la mise en œuvre (et souvent formée à la hâte) fera passer les objectifs et les priorités du programme avant ses propres priorités et intérêts.

La modestie doit se doubler de pragmatisme :

- accepter que tout ne peut être prévu,
- multiplier les évaluations ex-post qualitatives et approfondies pour avoir une vision réaliste de ce qui se passe et non une vision administrativement et politiquement « convenue »
- et surtout porter plus d'attention aux échecs qu'aux réussites pour en comprendre les mécanismes

BIBLIOGRAPHIE

Guerin I, Palier J. 2005, *Microfinance Challenges: Empowerment or Disempowerment of the Poor?* Isabelle Guérin, Jane Palier, February 2005 Pondicherry: French Institute Editions.

Guérin I, 2008 L'argent des femmes pauvres : entre survie quotidienne, obligations familiales et normes sociales, November 2008, *Revue française de Socioéconomie*, 2 : 59-78.

Guérin I, Roesch M, Venkatasubramanian, Héliès O, March 2009 Microfinance, endettement et surendettement, *Revue Tiers Monde*, 197: 131-146. Ministry of Rural Development, 2009,

Kalinowski, 2003, Max Weber, *Hindouisme et Bouddhisme*, traduit et présenté par Isabelle Kalinowski et Roland Lardinois, Paris, Flammarion, coll. Champs, 2003, p. 123.

Kalpna K, 2005, Shifting Trajectories in Microfinance Trajectories', *Economic and Political Weekly*, VOL 40 No. 51 December 17 - December 23, 2005

Karuppaiyan E. 2002 *Rural development programmes and externalities: a study of seven villages in TamilNadu*, vol 1: Annamalai University Chennai Tamil nadu India 49 p, p 24

Malamoud Ch, 1988 (sous la direction de), *Lien de vie, nœud mortel*, Editions de l'E.H.E.S.S. p. 714 c

Ministry of Rural Development 2009 *Report of the Committee on CREDIT RELATED ISSUES UNDER SGSY* Department of Rural Development Ministry of Rural Development Government of India February 2009 155 p

Olson W. 2008, Aspiration Paradox in Indian Micro-Finance: A Difficulty and an Opportunity for Debate, *WBPI Working paper 42* IDPM, School of Environment and Development, University of Manchester, Manchester

Rajasekhar, 2007, Report 2003-04 Ministry of Rural Development Govt of India cité par. *Good Governance And Poverty Alleviation: A Study Of Sgsy Programme*, D. Rajasekhar Sachidananda Satapathy published by AshokKumar Mittal 2007 New Dehli.

Revue du MAUSS, 2007, Avec Karl Polyanyi contre la société du tout marchand, N° 29 *La Découverte*, 9 rue Abel-Hovelacque 75013 Paris

Un microcrédit pour acheter une vache
M Roesch

Roesch M., Guerin I., Kumar S., Thanuja M., Venkatasubramanian, Ponnarasu, 2006, *Impact assessment of the Peblisa project in Tamil Nadu, Report for the International Labour Organisation, Pondicherry*: French Institute of Pondicherry.

Roesch M, Helies O, 2007 La microfinance : outil de gestion du risque ou de mise en danger par sur-endettement ? *Autrepart* IRD n° 44/2007, p 119-140

Saxena N.C. 2007, Rural poverty reduction through centrally sponsored scheme, *Indian Journal of Medical Research* 126(4), October 2007, Samya-Centre for Equity Studies, New Delhi, India pp 381-389